

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Cuarto Período

CARPETA Nº 992 de 1987

COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUIDO Nº 119 de 1988

Sin corregir por los oradores

Abril de 1988

FONDO PRESUPUESTAL PARA REALIZACION DE CONVENIOS EN EL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

Se establecen normas para su administración y distribución

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 11 de abril de 1988

Preside : Señor Senador Guillermo García Costa (ad hoc)

Miembros : Señores Senadores Reinaldo Gargano, Luis A. Lacalle Herrera, Luis B. Pozzolo y Alfredo Traversoni

Invitado Especial : Señor Ministro interino de Transporte y Obras Públicas, doctor Alejandro Atchugarry

---

25x

SEÑORA SECRETARIA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 20 minutos)

Aún no ha sido designado el Presidente de la Comisión.

SEÑOR GARGANO.- Propongo que esta sesión la presida el señor Senador García Costa.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Le damos la bienvenida al señor Ministro Interino de Transporte y Obras Públicas, doctor Alejandro Atchugarry.

SEÑOR MINISTRO.- Para esta ocasión he traído algunos comentarios e informes. Nos excusamos por el hecho de que no sean lo completo que quisiéramos porque las computadoras no han respondido en la manera deseada. Hago entrega del original dirigido a la Comisión más algunas copias que hemos traído para los señores Senadores componentes de la misma.

Si los señores miembros de la Comisión me lo permiten, voy a hacer algún comentario sobre estos puntos a la vez que manifiesto que estoy a las órdenes de lo que deseen saber.

Básicamente hemos orientado los antecedentes del proyecto sobre dos bases. Primero en qué sistemas de convenio se plantea un interés social y también todo lo que está relacionado con la distribución regional. Ahí surge una crítica que viene de la información recogida en el año 1986.

Hemos buscado los antecedentes de este sistema, que los hemos enfocado entre los años 1968 a 1973, donde en el área de arquitectura tiene su desarrollo inicial no más allá de 1973.

A partir de 1940 hasta la fecha, el desarrollo de estos convenios estaba exclusivamente dirigido a las áreas de caminería.

De los números surge que el sistema ha mostrado una variación importante de año en año, tanto en lo que hace referencia a los departamentos como a la relación que hubo entre uno y otro.

En este informe se hace referencia a que en 1970 se celebraron 56 convenios en Canelones y 43 en Colonia, mientras que al año siguiente se efectuaron 104 y 60, respectivamente. Además, surgen claramente los índices alcanzados en los diferentes departamentos año por año. Por ejemplo, tenemos que para un departamento como Treinta y Tres, en el año 1968 no hubo ningún convenio, pero en los años 1969 y 1970 se realizaron once. Es posible ver que en determinados períodos, algunos departamentos superaron a Montevideo.

Históricamente, hay tres departamentos que en este período son los que tienen mayor cantidad de obras y que han demostrado elevada agresividad o pujanza. Ellos son: Colonia, Canelones y Montevideo.

El segundo aspecto que debemos considerar es el que tiene relación con la mayor o menor felicidad de las asignaciones de este sistema. Ese principio se ha expuesto en el programa que se aprobó en el Presupuesto Nacional por este Parlamento. El uso y la costumbre ha hecho que el Parlamento se expida por los programas que se presentan. Entonces, los proyectos que integran esos programas significan el 95 % de los fondos que maneja el Ministerio. Eso ha sido lo habitual en las sucesivas Rendiciones de Cuentas. Hay un 5 % donde el principio es no hacer una preasignación de esos fondos sino que se intenta recoger las iniciativas de la sociedad que es la verdadera promotora, pues hay obras que pueden ser de mayor o menor utilidad social. En esos casos, básicamente el promotor del tema es la sociedad a través de sus asociaciones intermedias.

Nosotros consideramos que ese es uno de los aspectos del sistema que debe permanecer; no una preasignación y sí el respeto o la consideración a las iniciativas de la sociedad. En tal sentido hemos procedido a analizar cuáles son las bases de la propuesta realizada y encontramos que en dos o tres de sus disposiciones se produce una propuesta absolutamente diferente. La primera es una preasignación de fondos en función de un criterio territorial. Sin ninguna duda esta preasignación supone una limitación en la discrecionalidad. El tema es si esta preasignación es lógica en cuanto a la marcha de este sistema. La segunda consideración es una transferencia de la definición del sistema de convenios a una Comisión que crea la ley y que está presidida

por un delegado municipal.

La reflexión que nos motiva este tema es una preasignación de los fondos con vocación de permanentes. Para ello sería necesaria una ley en forma previa, la que no sólo le daría flexibilidad al sistema sino que haría suponer que en cada repartición territorial todos los años va a existir una cantidad fija de iniciativas valiosas, dignas de atender. No sólo la historia indica que esto no es así, sino que tampoco nos parece lógico.

Por otra parte, debo agregar que habrá departamentos con más carencias que otros en determinadas áreas. En tál sentido, nos parece que la asignación departamental con un criterio preasignado sería actualmente inconveniente para ese principio en el cual el Estado sería el receptor y la sociedad la proponente, a través del dinamismo del propio sistema.

Por otro lado, la creación de Comisiones parcializaría en 19 visiones las propuestas, evaluando las que son de más interés.

No deseo abundar más sobre el tema, ya que el mismo está documentado en el material que hemos alcanzado a la Comisión, pero aclaro que sentimos que hay una regulación de la discrecionalidad con una preasignación de recursos a los departamentos en función de criterios que manifiestan que esto no condice con la realidad social, con la historia del sistema y básicamente no cumpliría adecuadamente con lo que a nuestro juicio exponemos como básico de este sistema, que es ser receptores y no una preasignación rígida.

La otra parte, señor Presidente, supone una regulación de la discrecionalidad y un traspasamiento a autoridades locales. Estas tienen la libertad de hacerlo con los fondos que le asigna el Estado o con los propios, pero a los efectos de esta partida --que actualmente surge del Fondo de Inversiones de Obras Públicas y no de Rentas Generales-- parecería razonable que hubiera una autoridad central que hiciera una evaluación del sistema.

En otro sentido, la exposición de motivos plantea que una de las razones para realizar esta iniciativa ha sido la asignación juzgada por departamento de los recursos de 1986. No hay un juzgamiento negativo, sino por cierto positivo en cuanto a la administración de los recursos. Pero debo aclarar que sí hay pensamientos negativos a propósito de la distribución territorial.

A través de los antecedentes, creemos haber señalado que esa asignación territorial ha sido muy cambiante para un mismo departamento, y siempre ha habido alguno que se ha desempeñado de manera más vigorosa.

En cuanto a la labor del Ministerio, debo dejar constancia de que éste no ha hecho un solo rechazo de convenios por razones territoriales. De 950 convenios otorgados a la fecha, sólo hay ocho solicitudes de convenio que se han puesto en tercera prioridad en razón de ser constituciones médicas que requieren una actividad más profesional o algunos clubes muy profesionales, como ser Fútbol de Primera División. Realmente no ha habido un rechazo por parte del Ministerio y es claro que el reflejo de este conjunto de convenios es una muestra fiel de cuáles han sido las iniciativas naturales y normales de la sociedad.

Entiendo que se pudiera decir que ha habido una desviación territorial si hubiéramos rechazado alguno de los convenios.

No nos oponemos, señor Presidente, a que el Parlamento, en uso de sus atribuciones, indique las normas generales de este programa y las especifique en dos o tres artículos de este proyecto, donde se plantean aspectos comunes del Ministerio.

Sí nos parece altamente inconveniente que se le quite la flexibilidad a este sistema, que parte de una noción más amplia de la sociedad, teniendo presente que ella debe ser la promotora y el Estado el receptor. Todo sistema de preasignación nos parece inconveniente y también cualquiera que indique una visión global de la sociedad, que es una sola y no diecinueve.

También nos parece inconveniente --con todos los respetos-- sabiendo que es un tema de la mayor opinabilidad.

Básicamente éste es el contenido de lo que hemos descrito y que queríamos adelantar verbalmente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Naturalmente, se nos ocurren algunas reflexiones sobre lo señalado por el Ministerio. En primer lugar, algo que le oí al señor Ministro interino y que veo reiterado en la nota que nos ha llegado respecto a que el Ministerio ha abierto los proyectos voluntariamente. No creo que ésta sea la adecuada interpretación constitucional. El sistema de presupuestos por programa no significa en sí mismo que sea potestad del Parlamento requerir la apertura del proyecto. Creo que este no es el momento de analizar este aspecto; pero como mañana puede recabarse de esta Secretaría u otra, similar sistema, pienso que tiene importancia que quede constancia de nuestra oposición a un tema que no es el que nos ha traído aquí.

Las expresiones del señor Ministro nos confirman que es preciso estructurar algo que sea muy parecido al proyecto a estudio.

Las reflexiones que hemos oído radican en que sobre la base tradicional, la distribución oscila siempre de forma tal que puede considerarse diversa a la compatibilización que se quiere hacer, por lo menos en nuestro proyecto, en un esquema que reduce sobre la base de población y territorio una cierta igualdad entre los departamentos.

Se nos dice que el esquema histórico de los convenios siempre ha sido ése, y hay dos o tres departamentos que obtienen un mejor resultado. Esto lo tomo como un argumento a favor.

De modo alguno puede aceptarse que la discrecionalidad del Ministerio permite que uno, dos o tres departamentos se vean favorecidos frente a los demás.

Se nos dice también que la captación de las necesidades populares se hace de mejor manera en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que en las Comisiones, donde los departamentos están representados por personas que conocen el tema.

Sin querer entrar en un tema que el Parlamento estudiará,

25x

creemos que lo que ahí existe es un problema de centralización absurda en beneficio del centro de decisiones montevideanas en relación a todo el país.

Estimo que cualquier departamento del país puede dirimir con mayor eficacia una lista de prioridades en materia de convenios que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Por eso se está tratando que haya una cierta representatividad del medio que permita evitar discrecionalidades que, de pronto, las trasladamos de la Plaza Matriz a la capital de cada departamento.

Si se logra este aspecto creo que el proyecto tendrá un mejor sentido de la distribución que lo que se puede hacer desde Montevideo.

El hecho señalado de que todos los convenios que se solicitaron se han realizado, constituye también un argumento a favor.

Tengo la absoluta certeza de que hay departamentos que están acostumbrados a pedir y a obtener, hallándose relativamente cerca de las fuentes de discrecionalidad como para efectuar las solicitudes a gran escala. Generalmente, se trata de departamentos que tienen menos necesidades debido a que presentan un mayor volumen de desarrollo nacional.

Se ha aludido por el señor Ministro a ciertas cifras que manejamos con relación a un período, entre Colonia y Treinta y Tres.

Es posible que Colonia haya efectuado más convenios que Treinta y Tres; pero también tenemos la certeza que este último necesita más convenios que el primero. Por tal tipo de obras que se realiza mediante los convenios, Colonia presenta más posibilidades económicas, debido a que su población tiene mejor disposición de trabajo social.

Precisamente por esa serie de factores que determinan sus necesidades, la gente de Treinta y Tres tampoco viene a solicitar el convenio.

Un sistema como el que hemos pensado, que distribuye por población y territorio hace que en Treinta y Tres, en la medida que hay una mayor cantidad de fondos disponibles, haya una efectiva utilización de los mismos, que ahora no existe.

mcd.2
D/119

Se señala, por ejemplo, que las cifras de 1986 se cambian en 1987, lo cual demuestra una vez más la discrecionalidad. No se trata de una discrecionalidad ilegal, ya que la ley autoriza a hacerla. El Ministerio no ha violado ninguna norma ni se le reprocha el que haya actuado como lo hizo; lo que es reprochable es el sistema, que permite la discrecionalidad.

Por lo tanto, buscar otro tipo de procedimiento parecería que es lo adecuado, ya que podríamos repartir los fondos mucho mejor.

Como señalaba el señor Ministro --nosotros lo decimos enfáticamente en el proyecto-- es preciso mantener este fondo y respetarlo porque ha sido un instrumento muy eficaz a un nivel muy adecuado de promoción social, cultural, educativo y deportivo en todo el país. Sí pensamos que habría que mejorarlo, dotarlo de elementos que hagan menos posible la necesaria y peligrosa discrecionalidad a la que se ve obligado el Ministerio cuando todos los fondos están a su alcance y debe discriminarlos de acuerdo con su leal saber y entender, sin limitación de clase alguna. En definitiva, este proyecto de ley busca un sistema que modifique eso y para ello busca un mecanismo que sea efectivo y auspicioso para el país.

SEÑOR GARGANO.- Señor Presidente: como anuncié anteriormente debo retirarme debido a un compromiso que había contraído.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Señor Presidente: usted ha expresado que actualmente existe una centralización en beneficio de Montevideo y, al respecto, debo señalar en primer lugar que por cierto Montevideo no ha sido el beneficiado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero aclarar que el sentido de mis palabras era que existía una centralización en la decisión, no en favor de Montevideo.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- También se ha dicho reiteradamente que existe una discrecionalidad del Ministerio. En realidad, no creo exista tal discrecionalidad. Eso podría ocurrir si nosotros tuviéramos asignados cien convenios y los rechazáramos todos; pero cuando aceptamos novecientos cincuenta y rechazamos ocho, no podemos hablar de discrecionalidad. Aquí sí veo una diferencia de enfoque con el señor Presidente. Se plantea que se debe hacer una asignación previa de una

vez para siempre de los fondos estableciendo cuánto se asigna a cada departamento, y el único factor que se considera es el de la ubicación territorial sin tener en cuenta otros destinos.

SEÑOR PRESIDENTE.- También la población.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Por supuesto; pero quiero significar que para asignar los recursos lo único que se toma en consideración es que determinada cantidad de ellos va a ir a tal departamento. Por ejemplo, no se dice que el 10% se va a destinar a la salud, que el 25% va a tener otro destino, etcétera. Sin embargo, no se debe perder de vista el volumen inmenso de fondos que maneja el Estado, todos de carácter de asignación previa, en los que el planificador --tanto sea del Poder Ejecutivo como del Legislativo-- sentado acá, en Montevideo, y centralizando la designación, hace la asignación de fondos correspondientes y decide distribuir determinada suma para una carretera, para un puerto o gastarla en educación. Y es lógico y natural que ello ocurra así porque las autoridades nacionales están acá.

Lo que planteamos es la inversa. Pretendemos que la propia sociedad se asigne a sí misma determinadas partidas. De pronto --y para retomar el ejemplo que puso el señor Presidente-- en Treinta y Tres no hay tanta gente dispuesta a hacer cosas como en Colonia, cuando en realidad ese departamento tendría que tener más recursos asignados. No tengo dudas de que posiblemente el Estado tenga que invertir más en Treinta y Tres, e inclusive lo ha hecho en determinadas áreas definidas, pero no a través del mecanismo del convenio porque en este caso es la que aporta su dinamismo y el Estado da una especie de subsidio para que se pueda realizar alguna iniciativa que plantea la gente. Se puede invertir más en Treinta y Tres por medio de un sistema de planificación centralizadora, pero cuando la sociedad es la actora, como el Municipio en este sistema, vemos lo que la sociedad genera. Pero, insisto, la realidad en estos tres años de gobierno es que no se han rechazado convenios.

Recalco que si se desea destinar fondos a áreas deprimidas que no tienen capacidad de autogestión, eso se puede hacer a través de los otros instrumentos que tiene el Estado, que es hacerlo él mismo o contratar para que alguien lo haga.

No debemos olvidar que ésta es una pequeña partida que

25x

comprende el 4.5% del Presupuesto del Ministerio y que si se compara con el Presupuesto Nacional es ínfima. Está destinada a respaldar iniciativas de asociaciones sociales. De aceptarse el temperamento del señor Presidente de que exista una distribución regional, de pronto en el futuro alguien puede decir que no importa la región sino el destino y que también habría que plantear una distribución por destino. Si en un área no hubiera iniciativa en ese destino, habría subutilización de fondos y estaríamos postergando otras áreas. Pienso que al actual sistema, que es flexible, le anteponemos éste, que es rígido. No me parece mal que el Parlamento dé criterios generales y que en caso de iniciativas iguales se asigne prioridad a tal tema; pero no creo que sea correcto establecer asignaciones rígidas porque entonces ya no estamos en la teoría de que el Estado complementa la actividad social sino que el Estado supone cuál es la realidad social y asigna los recursos en función de esa suposición y no de la demanda concreta de la sociedad.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- No comparto que se diga que el proyecto va a traer rigidez porque ésta sólo existe en dos parámetros o vertientes: Montevideo e interior, e inclusive utiliza la expresión "procurando". tampoco se establece que haya que sumar kilómetros más gente y dividirlo entre dos para que dé un guarismo, sino que se establece que se "deberá procurar la existencia de un mínimo adecuado de convenios; una diversificación por destino y una distribución geográfica vinculada a la densidad poblacional del departamento; procurando implicar un equilibrio lo más adecuado posible". Es decir, en ningún lugar se establece una fórmula matemática; simplemente, se procura que haya criterios objetivos que no dependan de la jerarquía. Por lo tanto, creo que no se aplica la palabra rigidez. El sistema es menos fluido que el de total discrecionalidad que existe ahora, pero no es rígido.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Sin embargo, el artículo 4º dice: "El Fondo será distribuido de la siguiente forma: a) para el departamento de Montevideo: un 25% del total; para los departamentos del interior el 75% que se distribuirá entre los mismos de acuerdo a la respectiva población y territorio".

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pero el artículo 6º establece: "En la adjudicación de los fondos cada Comisión actuante debe-

mcd.5
D/119

25X

rá procurar la existencia de un mínimo adecuado de convenios".

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En un convenio concreto, pero entre departamentos es absolutamente rígido. Esta es una fórmula matemática y agrego que Montevideo llevó menos del 25%.

Con esto no pretendo hacer una defensa de la gestión del Ministerio, sino más bien del sistema. Tal vez éste podría requerir algún lineamiento de carácter general, pero no una preasignación de fondos; en todo caso, de no existir ésta, sí debería haber una autoridad central que lo dispusiera. Por supuesto que es materia discutible que esa autoridad deba ser asistida y todo lo demás, pero la única manera de que funcionen las autoridades departamentales es con una preasignación de fondos, claro está que de forma razonable.

No obstante, señor Presidente, quiero advertir que los convenios que pertenecen a los departamentos deben ser precedidos por el aval de las respectivas Intendencias. O sea que nadie niega la participación de las autoridades departamentales en esta materia; todo lo contrario.

A modo de reflexión debo manifestar --para condecir con el éxito que creo que se ha logrado, puesto que han habido cosas valiosas que se han podido obtener con este esquema-- que es sumamente importante que la gente sea protagonista.

Asimismo, la asignación previa de recursos no debería hacerse por destino ni por departamento; si bien deberían establecerse condiciones generales, para ello, habría que otorgar a esa asignación la suficiente flexibilidad a los efectos de no alterar lo que ha sido la historia en estos últimos años. Sin perjuicio de las críticas que esto pueda merecer, el sistema ha demostrado más virtudes que defectos.

SEÑOR POZZOLO.- Creo que lo que en sustancia no podemos perder de vista es el funcionamiento del sistema económico.

mcd.6
D/119

Aquí no estamos discutiendo un plan de obras en el que cada uno puede sacar las conclusiones respecto a la adjudicación que le cupo a tal o cual departamento y ver así que uno ha sido más favorecido que otro en lo que hace a la asignación de las partidas. Creo que mucho más importante que el esfuerzo del Ministerio --desde ese punto de vista sí admito la discrecionalidad-- es el que le cabe a la sociedad y, por que no decirlo también, el de sus propios representantes políticos, a los efectos de tener éxito en la consagración de determinados convenios. Ya sea que hablemos de un mecanismo u otro --es decir, económico o aportes de materiales o de trabajo-- esta es una sociedad en la que el Estado, a través del Ministerio, por este instrumento de los convenios, pone el 50% y el restante 50% corre por cuenta de aquella parte que procura el convenio a favor.

Ahora bien; cuando el señor Ministro nos dice que de 950 convenios aprobados sólo ocho no han sido rechazados, aunque sí postergados, ahí sí no advierto la discrecionalidad; sí veo la que corresponde al otro extremo, es decir, en el que estarían todos aquellos gestionantes o peticionantes de convenios que no se han presentado a acogerse a los beneficios de este tipo de cosas. No sé si, en el fondo, es el mecanismo político el que no funciona en esto; o acaso el social, tal vez por no haber constituido el conglomerado de esfuerzos necesarios para reclamar y poner lo suyo, ya sea en una obra parcial de una entidad o en un beneficio colectivo de la sociedad.

Debo decir que sí participo de la idea de que habría que afinar determinados criterios a través de una norma legal, pero me pregunto cómo podría funcionar esta experiencia, no obstante, no haberlo hecho mal, en la medida en que no se han rechazado esfuerzos. Si bien la distribución no se ha dado porcentualmente en base a territorio y población por departamento --esa es una cuestión imputable al organismo rector de los convenios-- sino al esfuerzo social que ha hecho que esa realidad se haya manifestado. Cuando han aparecido algunos convenios en determinados departamentos, ¿se produjo ahí algún rechazo? ¿Acaso nada tienen que ver las autoridades electas por el pueblo o el propio pueblo ante el hecho de haberse desinteresado por un mecanismo por cuyo intermedio hubieran conseguido muchas de esas cosas que hoy podrían señalarse como necesidades marcadas de una zona, ciudad o lugar?

Creo que tendríamos que profundizar esto para darnos cuenta --al margen de que coincido con lo expresado por el señor Ministro, en lo que hace a algunas normas de carácter general, como la que sería indicar prioridades por áreas-- o acaso ver de qué forma podríamos instrumentar directivas generales en una disposición que brindara las garantías del caso, y el derecho y necesidad de reclamar que comprendo existe en la oposición. Lo que sí no deberíamos hacer es encerrarnos en casillas de distribución pues tal vez harían inoperante, en determinados aspectos, las partidas que puedan ser otorgadas en el presupuesto. Me pregunto cuál puede ser el destino de un fondo distribuido en 19 zonas de no existir capacidad de iniciativa e, incluso, capacidad económico-financiera por parte de la población a los efectos de poder aprovecharlo. La cuestión es qué hacer con esas partidas; me pregunto si no estaríamos frustrando expectativas o necesidades en determinados lugares --aquí, sí, utilizo la palabra rigidez y también discrecionalidad-- ya que estaríamos postergando, en nombre de ese criterio rígido, necesidades que se podrían palpar en otras zonas y que sin embargo han sido atendidos de esa manera.

Por otro lado, es realmente subjetivo el cuadro que el señor Presidente ha presentado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es del Ministerio.

SEÑOR POZZOLO.- Ello indicaría, en respuesta al cargo de discrecionalidad, que entre casi un millar de convenios ninguno ha sido rechazado. En consencuencia, me resulta muy claro que este mecanismo de convenios responde sustancialmente, no a la voluntad de adjudicación del Ministerio, sino a la capacidad de gestión --incluso de los propios gobiernos departamentales-- de quienes representan a esas poblaciones y de la sociedad misma, que no ha sido debidamente alertada, estimulada, motivada para la utilización de un recurso como el que esta ley de convenios adjudica.

De manera que, a mi juicio y prima facie, existe voluntad de ahondar en el estudio de todo esto a efectos de, a través de este intercambio de ideas, poder alcanzar un proyecto de ley que diera al Parlamento mayor participación las garantías que se están reclamando, aprovechando la experiencia recogida en ese sentido y sin establecer rigideces o esa discrecionalidad, que es lo que supongo --y lo dice en la exposición de motivos-- ha inspirado a este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Recojo las palabras del señor Senador Pozzolo como sumamente auspiciosas porque procuran salir de esta situación tan heterodoxa en materia de utilización de recursos del Estado, como es la actual.

Lo que señala el señor Senador Pozzolo es sólo un punto de vista. Dice que seguramente hay lugares donde los convenios no se han realizado, porque las gestiones son prácticamente de hecho. Entonces, no ha habido voluntad suficiente de los elementos representativos de ese departamento.

Frente a ello, diría que lo que tiene que hacer el Parlamento es reemplazar una actividad que debió ser imprescindible por una norma que establezca que debe producirse necesariamente. De lo contrario, vamos a seguir estando en la misma situación actual. Si el pensamiento del señor Senador Pozzolo es totalmente válido, entonces concluimos con las motivaciones que Colonia tiene en materia de convenios.

No es un tema nuevo; a nadie le es ajena la directa vinculación política del titular de la Cartera de Transporte y Obras Públicas con el departamento de Colonia. En este caso se da la especial singularidad de que los elementos de tipo social aparecen y se ponen de manifiesto frente al Ministerio.

Confieso que nó veo cómo podemos dejar vigente un sistema en el cual, para saber cuánto es el volumen de convenios referidos a un departamento, tengamos que preguntar sobre el origen de nacimiento o vinculación política del titular de una Cartera.

Si por ejemplo, el señor Senador Pozzolo fuera Ministro de Transporte y Obras Públicas --sorprendentemente el departamento de Soriano ha mostrado un entorno de necesidades que todos podemos advertir-- descontaríamos que no por su calidad de hombre altamente vinculado al departamento, sino por conocerlo, se preocuparía por lograr que las fuerzas vivas del departamento solucionaran dichos problemas.

Creo que este no es el sistema apto, porque estaríamos en ese caso, elucubrando en función de él.

Tal como decía el señor Senador Pozzolo, tenemos que buscar algo que evite circunstancias tales como las que he aludido, que son muy claras.

D/119
mim.3

25 x

Tal vez la solución estaría en el proyecto presentado. Si las soluciones no vienen de Treinta y Tres, debemos lograr que surjan otras.

Tengo la certeza que mientras en Colonia, en un año, 62 organizaciones sociales tenían problemas del orden que los convenios arreglan, según el Ministro Interino, desde Montevideo se podía determinar cómo se arreglaban las carreteras. Mientras funcionaban 62 organizaciones con movilidad, con presencia en el departamento de Colonia --no creo que sean tantas-- en el departamento de Treinta y Tres había una sola inquietud del tipo que atienden los convenios. Es muy claro que el departamento de Colonia es más poblado, y quizás tenga mayores inquietudes en su vida social y en su desarrollo. Es muy difícil en materia de sociología dar cifras, pero no creo que Colonia supere en tanto a Treinta y Tres. Es muy probable --y no tengo la capacidad de decirlo, pero se deduce de las cifras-- que en virtud de las circunstancias peculiares de la obra de los titulares que distribuyen con absoluta discrecionalidad el fondo y en conocimiento de la situación del departamento de Colonia, provoquen esto y lo logren.

En desconocimiento de lo que ocurre en el departamento de Treinta y Tres, estando ajenos a esos aspectos, no se busca la posibilidad de lograr el fondo de convenios o aplicarlo y no se va a conseguir. Entonces, el sistema es de discrecionalidad.

¿Puede defenderse un sistema por el cual un fondo estatal se distribuya discrecionalmente, sin ninguna fijación de orígenes, cuando además esa discrecionalidad, aun con la mejor buena voluntad, termina por ser hiriente a los elementos de equilibrio, a la distribución racional que debería existir en esos fondos?

Dejo planteada esta pregunta a la Comisión. A mi juicio la contestación es muy clara.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Señor Presidente: contamos que a partir de un solo año se sigue tratando de hacer una inducción para llegar a la conclusión de que hay una discrecionalidad y que ésa, además, ha sido responsable. Nosotros seguimos insistiendo que nuestra óptica del asunto es la misma. Si la discrecionalidad existe, es en la sociedad, que es la que procura este recurso y no en el jerarca. Como ejemplo ponemos

el convenio que hemos hecho con ANEP, en el cual se criticó y se hizo una profunda propaganda en el país, donde prácticamente todo el mundo tuvo la oportunidad, ya que el plazo fue amplio. La carpeta recibió la aprobación del CODICEN, donde naturalmente no se puede plantear que haya habido algún tipo de discrecionalidad. Sin embargo, en ese mismo departamento de Treinta y Tres, del total de escuelas que tenía para arreglar, de los 279 convenios que se tenían que realizar, sólo atendió el 4% de los locales.

No obstante, en el departamento de Cerro Largo se atendió el 27% y en el departamento de Flores el 23% de sus locales.

SEÑOR GARCIA COSTA.- ¿Existe vinculación del Ministerio con ANEP?

SEÑOR MINISTRO.- Es evidente que no todos los grupos sociales responden de la misma forma.

Se podrá discutir si es bueno o no, pero en definitiva se basa en ser receptor de la sociedad. El rol del Estado --y es un problema filosófico-- debería actuar como subsidio de la sociedad y no imponiéndole las cosas.

El sistema de convenios se orienta a que el Estado, subsidiariamente, colabore ante una iniciativa de la cual no es dueño ni el Ministro ni el Estado, sino que depende de la sociedad.

Pienso que no sería saludable regular esto de la forma propuesta ni de ninguna otra que sea rígida. Se deberían establecer sistemas de contralor.

Habría que explicar si no se han dado convenios a nadie, para ver si se ha actuado en forma arbitraria. Pero decir que en Treinta y Tres tiene que haber determinada cantidad de convenios no es real y, además, contraviene el principio del Estado como receptor.

D/119
mim.5

25x

Puedo admitir que no se esté de acuerdo, pero nosotros lo mantenemos como principio exigible y por eso lo hemos llevado adelante. No se trata de una cuestión política, sino de cómo consideramos el principio del sistema.

Es por ese motivo que lamentablemente no hemos compartido algunas partes del proyecto. Nos oponemos a que el Parlamento realice cualquier tipo de control, ya que nos parece que el mismo debería realizarse al concluir el año. De esa forma, el Parlamento ve qué iniciativas se han rechazado y si advierte cierta discrecionalidad o arbitrariedad en ello. No creemos que esté mal establecer porcentajes o cifras previas, pero ese criterio va en contra de lo que sentimos debe ser.

SEÑOR PRESIDENTE.- En primer término, me voy a referir a lo relacionado con ANEP, aunque no considero que sea el momento porque no forma parte del sistema de convenios.

El señor Ministro interino me podrá corregir, porque no se trata de la utilización, sino la disposición o administración de los fondos presupuestales destinados para construir locales escolares, liceales y de UTU en un nivel similar al de un convenio.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En realidad, se trata de un convenio típico, en el que ANEP y el Ministerio contribuyen con partes iguales. A partir de ese convenio entre las dos instituciones surgieron 279 subconvenios en función de las propuestas de la gente. Las distintas propuestas fueron remitidas, con informe técnico a ANEP y fue este organismo el que resolvió qué mejoras y en qué lugares correspondía realizar. Sólo ANEP rechazó solicitudes; nosotros, no.

Reitero que las dos partes integramos la misma cantidad: N$ 500:000.000 cada uno, porque se trataba de una partida que nosotros podíamos ejecutar y ANEP no.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que el tema habrá que discutirlo, en su oportunidad, con ANEP.

A mi entender, la disposición del rubro que ANEP tiene afectado a este tipo de construcciones, no puede estar vinculada a la presencia de solicitudes de la gente.

Sabemos pefectamente que no siempre la Comisión de Fomento de la escuela más modesta es la que más se mueve para reali-

zar mejoras; por el contrario, creo que se da la situación inversa: las comisiones de fomento integradas por padres activos y con presencia social son las que permanentemente están buscando fondos. Consideraba que los fondos votados a ANEP para construciones estaban a su disposición y no a disposición de aquellas comisiones de fomento que los requirieran.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En primer lugar, debo decir que estoy convencido de efectuar esta operación con ANEP. Y, en segundo término, quiero aclarar al señor Presidente que ANEP resuelve disponer los fondos el 30 de octubre, fecha en que probadamente ya no podría ejecutarlos.

Recuérdese que el año anterior sólo había utilizado un 12% de ese rubro y la cifra de este año era similar. Por ese motivo se recurrió a la gente informándoles que existía una partida --mitad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y mitad de ANEP-- que debido al engorroso mecanismo de las licitaciones, no había podido ejecutarse durante el ejercicio.

Se le dio a estas personas la posibilidad de expresar sus necesidades. De todas formas, puedo garantizar al señor Presidente que las escuelas que formularon solicitudes fueron las más modestas, las que padecían mayores carencias. Aclaro, además, que no se pidió una contribución en dinero, sino en trabajo, en preocupación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando estudiemos la Rendición de Cuentas y ANEP nos solicite fondos con ese destino, será la oportunidad de conversar con el CODICEN acerca de cuál es el criterio a seguir: si se piensa responder a las solicitudes de las comisiones de fomento cuando las haya, y no hacerlo cuando éstas no se planteen, aunque la escuela lo precise.

Entiendo que ese no es el sistema adecuado, pero esto escapa al tema del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que acude a realizar una labor sincronizada con otro instituto.

Lo que quiero recalcar en este momento, es que constantemente se nos indica que se realizan más tareas en una zonas que en otras. Insisto en lo que dije hace unos instante: no siempre el que más se preocupa es quien más necesita; normalmente, los más carentes son incapaces de efectuar solicitudes.

La intención de este proyecto es evitar que sólo obtenga recursos aquel que "golpea". No recuerdo que el Ministerio alguna vez publicara avisos invitando a la gente a formular propuestas, tal como se hizo ahora para el plan con ANEP. Lo que sí recuerdo --y hace muchos años que estoy vinculado a la actividad política-- son las visitas de titulares a las escuelas, en las que alguna persona que tiene amistad con ellos media para presentar a un grupo de gente que plantea las necesidades del lugar; entonces, en una actitud bastante displicente, que no se compadece con la utilización de fondos del Estado, el titular indica, utilizando una expresión un poco del lunfardo, "apúntele a estos un milloncito, que se lo vamos a dar". Sé que esa no es la actitud del actual Ministerio, pero el sistema se presta a que ocurra y creo que no podemos permitirlo. No sólo debe obtener quien golpea; debe hacer alguien que distribuya los fondos, guardando cierto equilibrio entre las distintas zonas del país, sin importar que efectúen o no solicitudes, o que estén cerca o lejos de la eventual circunstancia de conocer a alguien dentro del Ministerio. Esto es lo que tratamos de hacer a través del proyecto de ley que hoy traemos al seno de esta Comisión. También entendemos que es necesario que esa distribución la realice quien conoce si la solicitud de fondos se realiza para terminar el estadio cerrado que queda cerca de la casa de los miembros de la comisión, para la escuela que está a veinte kilómetros, para una nueva aula de un liceo que tiene carencias, para mejorar los servicios higiénicos de la UTU, o para agrandar algún centro barrial que está desempeñando una labor social de eficacia, etcétera. No me cabe duda de que eso puede determinarlo mejor quien vive en el departamento. Me parece lógico, sí, que guardemos el equilibrio y evitemos que se incurra en discrecionalidades, y eso depende de la composición de cada una de las comisiones. Si se refleja la ecuanimidad de la gente que actúa en el ámbito, se podrá evitar la discrecionalidad, dentro de lo humanamente posible. Dentro de algunos años se nos podrá decir que el departamento de Treinta y Tres también tenía necesidades, y que el Ministerio no lo tuvo en cuenta, pero llevados por la circunstancia de la ley número tal, concurrió y efectuó las mejoras. Mientras tanto, el departamento de Colonia mantendrá su posición. No pretendemos decirle que no; simplemente, expresamos "de acuerdo a su población y territorio", con lo cual seguramente recibirá un aporte mayor que el departamento de Treinta y Tres, porque es lógico que sus necesidades también sean mayores. Eso es lo que pretendemos y creo que no lo podemos lograr solamente con confianza o fe en los actuales titulares del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, porque se aplica el mismo sistema que existe desde que se ha puesto en funcionamiento el Fondo, y debemos procurar regularlo y darle un mejor carácter.

Es cuanto quería decir.

rp.3
D/119

SEÑOR TRAVERSONI.- Comprendo las críticas hechas al sistema actual por el autor del proyecto. Pero dadas las características que presenta este sistema de convenios, creo que no es práctico ya que el mecanismo de distribución del Fondo establece porcentajes rígidos para cada departamento. Esto está establecido en el artículo 4º. Además, no estamos seguros de que éste sea el mecanismo apropiado para darle celeridad y practicidad a la realización de los convenios, teniendo en cuenta que todos esos delegados, primeramente, recibirán gran cantidad de iniciativas encontradas, sobre las que no dejarán de pesar todos esos problemas políticos que están subyacentes en la crítica a la administración actual del Fondo. Por otro lado, una vez que puedan formarse criterios, a través de toda esa maraña de propuestas, deberán deliberar también en el ámbito de esa Comisión, sin que exista la seguridad de que rápidamente surjan acuerdos para realizar el convenio con el Ministerio.

Creemos que siendo el fondo de convenios relativamente pequeño, todas esas carencias de aquellos lugares que no toman iniciativa --tal como se visualiza en los porcentajes dados-- tendrán que manejarse a través de la planificación, y allí estarán todas las fuerzas políticas titulares y representativas de esas zonas realmente necesitadas que luego podrán presentar sus peticiones.

En mi concepto, el Fondo es un recurso un poco residual que debe ser administrado rápidamente y con mucha practicidad, controlado desde luego por los medios que tiene el Parlamento para hacerlo y con todos los riesgos políticos que aquel Ministro que lo administre deba correr, pudiendo estar sujeto a las críticas que se le formulen si es que la asignación de recursos para determinado departamento se hace con postergación y con la queja vehemente de otras regiones que no han sido favorecidas. En ese sentido, no he podido observar --tal como parece que lo ha visualizado el señor Senador Pozzolo-- la forma cómo podamos alcanzar una fórmula de transacción entre este proyecto --que se me ocurre, reitero, no es práctico-- y la manera en que actualmente se administra el Fondo, tanto por parte de este partido como de otro que tuviera el Ministerio en sus manos. En cuanto a esto último, debo expresar que no me parece mal que así sea, siempre y cuando estén abiertos todos los caminos para hacer las denuncias pertinentes.

ad.1

Cuando se habla de discrecionalidad, la palabra tiene una cierta connotación que se acerca a la de irregularidad. Pensamos que no está demostrado que en la administración del Fondo haya habido irregularidad. Por lo tanto, preferiríamos que esa mención se manejara en otros términos.

Esa es la observación que deseaba hacer al proyecto, a cuenta de algunas otras iniciativas que ya fueron presentadas y sobre las que se ha hablado como fórmulas intermedias.

SEÑOR POZZOLO.- Quien habla no se ha referido a fórmulas intermedias, sino que he recogido lo manifestado por el señor Ministro interino en cuanto a que el sistema puede ser pasible de determinada legislación que atendiera sustancialmente lo que pudieran ser las prioridades en materia de obras.

Ha quedado claro que no ha existido discrecionalidad en cuanto a adjudicación de partidas ya que se ha cumplido con casi un cien por ciento de las que fueron solicitadas.

Ahora bien, si esto se quiere plantear desde otro punto de vista, es decir, si se hace hincapié en otro tipo de obras, que son secundarias, deseamos decir que estaríamos dispuestos a examinarlas.

Me resisto al hecho de que se dejaran partidas rígidas para cada departamento porque también tengo muy serias dudas con respecto a la capacidad y voluntad de respuesta de la población como para el aprovechamiento integral de esas partidas.

Coincido, además, en que aquí no existe una legislación obligada por la discrecionalidad. Dije con exactitud que si esa discrecionalidad existiera a la inversa sería de los promotores del convenio y no de las jerarquías que los conceden.

Me resulta suficientemente obvio que falta una voluntad

ad.2

25 x

política, diríamos, en el buen sentido de la palabra y, también, una social, en cuanto al aprovechamiento general del mecanismo de los convenios.

Me llamaría mucho la atención --y en ese caso solicitaría en forma urgente una legislación-- si existieran 68 convenios en el departamento de Colonia y uno sólo en Treinta y Tres. En ese caso, habría una discrecionalidad evidente, pero ello no es así, porque el departamento de Treinta y Tres tiene un solo convenio debido a que ha sido el único que presentó.

En ese sentido, como lo expresa el Ministro, detrás de todo ese mecanismo social y económico de los convenios existe una prioridad que es la voluntad de la sociedad para acceder a los beneficios del Fondo de convenios.

Cuando ello no se manifiesta, no sé si es posible que podamos conseguir simplemente por una ley, si no está en nosotros mismos, representantes políticos de la ciudadanía, que la gente se motive y se movilice, que haga un esfuerzo para plantearle al Ministerio los beneficios que acuerde el Fondo.

A eso me refería cuando hablaba de la necesidad de estudiar el tema.

Declaro con honestidad todas las observaciones que me merece el proyecto.

Por otra parte, el señor Ministro interino expresó que no le parecía mal que se dieran determinadas pautas generales que concedieran al Parlamento mayores garantías y efectividad en este plano.

ad.3

25x

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Ha habido una promoción notoria y coparticipación de los organismos como en Treinta y Tres, en que hubo diez veces menos planteos que en Cerro Largo y fueron atendidas. Eso es una realidad de la sociedad y queremos asignar hasta el último centésimo en forma preceptiva, clarificada y previa. Habría que eliminar el tema convenios, asignándose recursos para cosas que realmente tengan interés. Ojalá hubieran mucho más rubros donde se tuviera la libertad de promover estas obras. No sería una dádiva si se dijera que en estos casos sí y en otros no. No me opongo a que haya controles parlamentarios, más que nada para evitar que se generen rechazos. Es importante estar de acuerdo. Puede existir una diferencia importante pero las iniciativas deben hacerse con absoluta libertad, sin condicionamiento de destino. Es nuestra manera de ver y creo que era por lo menos nuestra obligación traerlo a consideración de la Comisión. También deseo presentar mis excusas a la Comisión por la demora en aportar estos datos.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Deseo aprovechar la presencia del señor Ministro Interino para informarle que vamos a pedir su asistencia así como la concurrencia de la Dirección de OSE, y del Intendente Municipal de Maldonado.

El tema que nos preocupa es el relacionado con el saneamiento de Punta del Este, San Carlos y Maldonado. Es un problema importante que afecta a la costa en una extensa zona.

Hay tres o cuatro planes cuya realización llevaría entre nueve o diez años. Si no resolvemos este inconveniente puede significar una bomba de tiempo para una población que merece estar en otras condiciones. Por lo tanto, debemos tomar decisiones rápidas. He aguardado el fin de la temporada para hacer este planteo. La Junta Departamental ha trabajado en buena armonía interesándose por el tema. Creemos que éste es un caso en que no alcanza con dirimir las competencias. No es cuestión de decir que este problema corresponde solamente a OSE, ya que la Intendencia se beneficia por toda una serie de consideraciones y, quizás, el Ministerio pueda ayudar.

Por lo tanto, vamos a solicitar la presencia del señor Ministro y de OSE para ver qué planes y qué material hay sobre este tema. El caño colector va desde el costado de Maldonado, sale al Paso del Chileno, a Punta de Salinas y a la ciudad de San Carlos y va por el Arroyo Maldonado. Es un planteamiento que han hecho los vecinos sobre los barrios aledaños de

Maldonado que se ven con problemas bastante difíciles. Creemos que dado el alcance de las obras a realizar, va a ser necesario un convenio. Es cierto que hay otras zonas como Guichón y Río Branco que también padecen estos problemas, pero en Maldonado se conjugan muchos intereses.

Es la primera vez en mi vida de navegante de las aguas del Este, que a raíz de los afluentes de las mismas, no pude bañarme. Inmediatamente me interesé por el problema.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Con mucho gusto concurriremos en la circunstancia que se nos indique. Debo informar a los señores miembros de la Comisión que la Dirección de Hidrografía hace un control periódico de esas aguas en base a un modelo matemático. Sin perjuicio de estos problemas que el país tiene que ir solucionando, digo que los registros del verano pasado de la zona del Este nos daban índices situados fuera de todo tipo de peligro, lo cual no quiere decir que no sea un tema de interés. El Ministerio sabe que hay un problema para solucionar. También sabemos que según las predicciones las posibilidades de contaminación son mínimas. Ojalá esta situación se reflejara en el resto de nuestras costas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Ministro Interino de Transporte y Obras Públicas así como la información que nos ha brindado.

(Se interrumpe la toma de versión taquigráfica).

Es la hora 16 y 45 minutos.

cb2